

Der Staat als Medienunternehmer: Marschieren die „Rekruten“ auf juristischen Abwegen?

 juwiss.de/57-2017/

June 7, 2017

von FREDERIK FERREAU

Im Netz waren „Die Rekruten“ ein viraler Hit, nun sollen sie auch im Fernsehen für gute Quoten sorgen: Die Bundeswehr hat ihre zu Werbezwecken produzierte YouTube-Serie an RTL II weiterlizenziert. Das wirft die Frage auf, ob und inwieweit sich der Staat überhaupt als Anbieter von TV-Content betätigen darf.



Die Abschaffung der Wehrpflicht zwingt die Bundeswehr dazu, offensiver um die Soldaten von morgen zu werben. Was liegt da näher, als dort hinzugehen, wo sich junge Menschen heutzutage primär informieren – mit einem Format nach dem (vermeintlichen) Geschmack der Zielgruppe? Dachte sich wohl auch das Bundesministerium der Verteidigung und ließ eine Web-Serie für ihren YouTube-Auftritt produzieren, welche Rekruten während ihrer Grundausbildung begleitet. Gerade erst ist die letzte Episode veröffentlicht worden, das Fazit: Die „Rekruten“ entwickelten sich zu einem Überraschungserfolg und weckten entsprechende Begehrlichkeiten bei Fernsehsendern, stießen aber auch auf Kritik wegen der Art der Darstellung („Verharmlosung“) des Soldatenberufs oder der hohen Kosten – immerhin gab das Ministerium für die Produktion stolze acht Millionen Euro aus. Eine Fortsetzung ist nicht geplant, allerdings soll im Herbst eine neue Bundeswehr-Serie viral gehen.

Nun wird also ein Zusammenschnitt der „Rekruten“ im Fernsehen ausgestrahlt. Der Staat tritt dadurch erstmals als Medienunternehmer, nämlich als Vermarkter von Rechten an audiovisuellem Content auf. Das verlangt nach einer juristischen Würdigung – sowohl bezüglich der Kompetenz des Staates für derlei Betätigungen als auch bezüglich deren Vereinbarkeit mit dem Gebot der Staatsferne der Medien:

Die Zulässigkeit staatlicher Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Zunächst einmal besteht nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG eine Kompetenz staatlicher Organe zur Entfaltung von Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (vgl. BVerfG ebd., Rn. 3): Der Staat soll (und muss mitunter) seine Bürger über politische und gesellschaftliche Entwicklungen informieren, um diese in ihrem individuellen wie öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess zu unterstützen. Dazu zählt auch die Eigenwerbung für staatliche Institutionen, zumal zum Zwecke der, nun ja: Rekrutierung neuer Arbeitnehmer. Und es ist ihm prinzipiell auch gestattet, dazu neuartige Informationskanäle zu nutzen und auch neuartige Gestaltungsformen einzusetzen. Freilich sind hierbei – worauf bereits Matthias Friehe auf diesem Blog hingewiesen hat – die

tradierten rechtlichen Grenzen für staatliche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu beachten, zu denen unter anderem das Sachlichkeitsgebot bei staatlichen Äußerungen zählt.

Insofern kann sich der Bund als die Bundeswehr tragende Körperschaft zunächst auf einen Kompetenztitel zur Bewerbung der Bundeswehr stützen: Über eigens angelegte Informationskanäle wird hier der Bürger auf das Ziel einer staatlichen Institution hingewiesen. Für die vorliegende Untersuchung zulässiger TV-Vermarktungstätigkeit des Staates wird unterstellt, dass auch eine Web-Serie nach (durchaus reißerischer) Machart der „Rekruten“ noch zulässig ist und nicht in Widerspruch zum Sachlichkeitsgebot steht; hierfür könnte zudem sprechen, dass dem Staat bei seiner Informationsarbeit – wie schon [Tobias Mast auf diesem Blog](#) ausgeführt hat – eine gewisse Anpassung an veränderte Rezipientenerwartungen und Kommunikationsgewohnheiten zuzugestehen ist, ohne ihm freilich pauschal jede von Privaten verwendete Kommunikationsform zu gestatten.

Weiterlizenzierung als Musterbeispiel wirtschaftlicher Haushaltsführung

Wenngleich die Haushaltsgrundsätze dem Staat keine Kompetenzen vermitteln, sondern lediglich bei der Ausübung bereits bestehender Kompetenzen zu beachten sind, stützen sie doch im Ergebnis das Vorgehen des Verteidigungsministeriums: Bei der Ausführung ihres jeweiligen Haushalts haben die Bundesministerien den in § 7 Abs. 1 Satz 1 BHO verankerten Haushaltsgrundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten. Dieser beinhaltet einmal das Minimalprinzip, wonach ein bestimmtes Ziel mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erreichen ist, sowie das Maximalprinzip, wonach mit einmal ausgegebenen Mitteln der größtmögliche Erfolg zu erzielen ist. Die Zweitverwertung einer Web-Serie im Fernsehen dient der Befolgung beider Prinzipien, da die einmal angefallenen Produktionskosten durch die Lizenzerlöse teilweise gedeckt werden können und mit dem einmal eingesetzten Geld eine größere Reichweite der Serie erzielt werden kann.

Kompetenzbeschränkung durch das medienrechtliche Gebot der Staatsferne

Umfasst aber die Kompetenz zur Entfaltung von Informations- und Öffentlichkeitsarbeit auch die Befugnis, eine Web-Serie im „klassischen“ Fernsehen zeigen zu lassen? Ein solcher Vorgang ist bislang beispiellos in der staatlichen Informationspolitik. Das allein spricht noch nicht für seine Unzulässigkeit, doch könnte der Staat dabei möglicherweise an bislang wenig beachtete rechtliche Grenzen stoßen.

Als eine solche Grenze kommt das im Medienrecht verankerte Gebot der Staatsferne in Betracht: Der Staat soll Gegenstand medialer Berichterstattung sein und nicht der Berichterstatte selbst. Entsprechend dürfen staatliche Organe weder Zeitungen herausgeben noch Rundfunksender betreiben – letzteres ist etwa der Fall, wenn der Deutsche Bundestag ein „Parlamentsfernsehen“ veranstaltet, welches die Merkmale der Legaldefinition des „Rundfunks“ gemäß § 2 Abs. 1 RStV erfüllt, wie die Medienaufsicht bereits entschieden hat. Zulässig ist nach aktueller einfachgesetzlicher Rechtslage lediglich das Anbieten von Telemediendiensten, also beispielsweise nicht-linearer Abrufdienste in Form eines YouTube-Kanals.

Prima facie scheint der vorliegende Fall das Staatsfernegebot nicht zu tangieren, da die Bundeswehr keinen Rundfunksender betreibt, sondern lediglich die „Rekruten“ an einen privaten Rundfunksender lizenziert. Und dass staatliche Organe nicht nur auf eigens verantworteten Kanälen informieren, ist alles andere als unüblich – man denke nur an Anzeigen der Bundesregierung in Zeitungen oder Plakatkampagnen im öffentlichen Raum.

Letztgenannte Beispiele zeigen indes einen gravierenden Unterschied zum vorliegenden Fall: Schutzobjekt des Staatsfernegebots sind zunächst die Rezipienten. Tritt nun der Staat als normaler Werbetreibender in Medien auf, ist für den Rezipienten aufgrund der in allen Mediengattungen vorgeschriebenen Trennung von Werbung und redaktionellem Teil ersichtlich, dass es sich um Werbebotschaften staatlicher Organe handelt. Bei einer Ausstrahlung der „Rekruten“ im redaktionell gestalteten Programm eines Fernsehsenders ist dies jedoch nicht ohne weiteres ersichtlich. Denn es existiert keine gesetzliche Pflicht zur Kennzeichnung eines staatlich initiierten Inhalts im redaktionellen Teil eines TV-Programms.

Neben den Rezipienten sind aber auch die Rundfunkveranstalter selbst Schutzobjekt des Staatsfernegebotes: Sie sollen ihr Programm weitgehend losgelöst von staatlicher Einflussnahme erstellen. Das bedeutet zwar nach Ansicht des BVerfG nicht notwendigerweise eine vollständige Trennung zwischen Staat und Rundfunk, wie das Gericht sowohl im Hinblick auf die Gremienbesetzung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als auch im Hinblick auf Parteienbeteiligungen an privaten Rundfunkveranstaltern judiziert hat. Doch müssen sämtliche strukturellen, personellen und – im vorliegenden Fall – geschäftlichen Verbindungen zwischen Staat und Rundfunk daraufhin untersucht werden, ob sie eine dysfunktionale Einflussnahme des Staates auf die Programmgestaltung bewirken.

Treten sich nun der Staat als Rechtvermarkter und ein TV-Sender als Geschäftspartner gegenüber, so flammen gleich zwei potentielle Gefahrenherde auf: Zum einen transportiert der „Staats-Content“ selbst die Haltung des Staates zu den Rezipienten; dass dabei der Sender in rundfunkrechtlicher Hinsicht das ausgestrahlte Programm verantwortet, ändert daran nichts. Zum anderen könnte die geschäftliche Verquickung bei dem Sender eine gewisse Rücksichtnahme auf die Interessen des staatlichen Vertragspartners auslösen, beispielsweise indem – im Extremfall – eine negative Berichterstattung über das staatliche Organ in den Nachrichtensendungen des Senders unterbleibt.

Auftrag an den Gesetzgeber: Beobachten und gegebenenfalls einschreiten

Gemäß der vom BVerfG vertretenen Ausgestaltungsdogmatik zur Rundfunkfreiheit ist es Sache des Rundfunkgesetzgebers, wesentliche Prinzipien einer freien Rundfunkordnung zu effektuieren. Zu diesen Prinzipien zählt auch das Staatsfernegebot. Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber ist verpflichtet, dysfunktionale staatliche Einflussnahmen auf den Rundfunk abzuwehren.

Das Beispiel der „Rekruten“ sollte das Problembewusstsein bezüglich neuartiger Gefährdungslagen für die Staatsferne des Rundfunks schärfen. Die für den Rundfunk zuständigen Länder sollten daher die Entwicklung im Auge behalten und über eine gesetzliche Regelung staatlicher Content-Vermarktung im Rundfunk nachdenken: Diese

könnte beispielsweise – zum Schutz der Rezipienten – Kennzeichnungspflichten bei der Ausstrahlung staatlicher Produktionen vorsehen oder – zum Schutz der Sender vor staatlicher Abhängigkeit – den zeitlichen Umfang solcher Produktionen am Gesamtprogramm auf ein akzeptables Bagatellmaß reduzieren.

Es mag sein, dass die Ausstrahlung der aktuellen Bundeswehr-Serie auf RTL II als unproblematischer Bagatellfall eingestuft werden könnte, was natürlich auch davon abhängt, ob und wie stark die Serie im Fernsehen reüssieren wird. Solange jedoch eine gesetzliche Regelung fehlt, marschieren die „Rekruten“ in einer rechtlichen Grauzone – eine Grauzone, die umso weniger hinnehmbar wäre, je mehr das Beispiel „Rekruten“ Schule machte.